



**Pani**  
**Marlena Małąg**  
**Minister Rodziny, Pracy**  
**i Polityki Społecznej**  
ul. Nowogrodzka 1/3/5  
00-513 Warszawa

*Szanowna Pani Minister*

działając na podstawie art. 9 ust. 1 pkt 10 oraz art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców<sup>1</sup>, pragnę poinformować Panią Minister o zgłoszonych przez przedsiębiorców Rzecznikowi Małych i Średnich Przedsiębiorców barierach i utrudnieniach w zakresie wykonywania działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej związanych z funkcjonowaniem w obrocie prawnym art. 24 ust. 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>2</sup>.

Zgodnie z ww. przepisem, *nie ulegają przedawnieniu należności z tytułu składek zabezpieczone hipoteką lub zastawem, jednakże po upływie terminu przedawnienia należności te mogą być egzekwowane tylko z przedmiotu hipoteki lub zastawu do wysokości zaległych składek i odsetek za zwłokę liczonych do dnia przedawnienia.*

Pragnę wskazać, że treść ww. przepisu jest analogiczna do art. 70 § 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>3</sup> (w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2002 r., aktualnie regulacja ta znajduje się w przepisie art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej), którego niezgodność z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>4</sup> została

<sup>1</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 648.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 300, ze zm.; dalej: „ustawa systemowa”.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 900, ze zm.

<sup>4</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.



stwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 października 2013 r. w sprawie o sygn. akt SK 40/12. Trybunał Konstytucyjny wyraźnie zaznaczył w uzasadnieniu ww. wyroku, że z uwagi na podniesione zarzuty niekonstytucyjności *uzasadnia to konieczność podjęcia przez ustawodawcę w ramach realizacji niniejszego wyroku pilnych działań zmierzających do wyeliminowania z systemu prawnego art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej*. Zgodnie z treścią zakwestionowanego ww. przepisu Ordynacji podatkowej, *nie ulegają przedawnieniu zobowiązania podatkowe zabezpieczone hipoteką lub zastawem skarbowym, jednakże po upływie terminu przedawnienia zobowiązania te mogą być egzekwowane tylko z przedmiotu hipoteki lub zastawu*.

Jednocześnie pragnę wskazać, że przed Trybunałem Konstytucyjnym toczy się aktualnie postępowanie w sprawie o sygn. akt P 2/18 w związku z pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Gliwicach VIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń z dnia 5 lutego 2018 r., czy art. 24 ust. 5 ustawy systemowej jest niezgodny z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców z uwagi na brak ustawowych kompetencji nie mógł przystąpić do tego postępowania, tym niemniej należy zauważyć, że Rzecznik Praw Obywatelskich w uzupełnieniu stanowiska z dnia 14 marca 2018 r. stwierdził w piśmie z dnia 25 kwietnia 2018 r., znak: III. 7060.113.2018.LN/AJ, że „art. 24 ust. 5 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2017 roku, poz. 1778 ze zm.) jest niezgodny z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji”<sup>5</sup>.

W związku z powyższym zwracam się z prośbą o ustosunkowanie się przez Panią Minister do ww. wątpliwości względem przedmiotowej regulacji oraz udzielenie informacji, czy możliwe są zmiany legislacyjne ukierunkowane na wyeliminowanie z obrotu prawnego przepisu 24 ust. 5 ustawy systemowej.

*z pozdrowieniem*  
Z up. Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców  
RADCA RZECZNIKA  
Wydział Prawno-Legislacyjny  
*Marek Woch*  
Dr n. pr. Marek Woch

Załącznik:

1/ kopia stanowiska RPO z dnia 25 kwietnia 2018 r., znak: III. 7060.113.2018.LN/AJ.

<sup>5</sup> Zob. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie - III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 2 kwietnia 2019 r. III AUa 450/18.



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 14/03/2018

III.7060.113.2018.AI

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANDELARIA	
wpl. dnia	16. 03. 2018
L.dz. ....	L. zał. ....

sygn. akt P 2/18

### Przystąpienie do postępowania

W odpowiedzi na pismo z dnia 22 lutego br. (doręczone w dniu 23 lutego br.), działając na podstawie art. 63 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) oraz art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2017 r. poz. 958) uprzejmie informuję, że Rzecznik Praw Obywatelskich zgłasza udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego w Gliwicach VIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 5 lutego 2018 r., sygn. akt

W związku z pytaniem prawnym przedstawionym Trybunałowi Konstytucyjnemu przez Sąd Okręgowy w Gliwicach VIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych na podstawie art. 193 Konstytucji RP: czy art. 24 ust. 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 963 ze zm.) jest niezgodny z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji?



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 25/04/2018

III. 7060.113.2018.LN/AJ

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

sygn. akt P 2/18

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	26. 04. 2018
L.dz. ....	L. zał. ....

W uzupełnieniu stanowiska z dnia 14 marca 2018 r., zaprezentowanego w sprawie przystąpienia do postępowania w związku z pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Gliwicach VIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń z dnia 5 lutego 2018 r., :

Czy art. 24 ust. 5 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2016 r., poz. 963 ze zm.) jest niezgodny z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji?

poniżej przedstawiam uzasadnienie do stanowiska, że;

art. 24 ust. 5 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2017 roku, poz. 1778 ze zm.) jest niezgodny z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

### Uzasadnienie

1. Zakwestionowany przepis ustawy systemowej ma następujące brzmienie: Nie ulegają przedawnieniu należności z tytułu składek zabezpieczone hipoteką lub zastawem, jednakże po upływie terminu przedawnienia należności te mogą być egzekwowane tylko z przedmiotu hipoteki lub zastawu do wysokości zaległych składek i odsetek za zwłokę liczonych do dnia przedawnienia.

SN z dnia 4 czerwca 2009 r., III CZP 37/09, OSNC 2010 oraz uchwała Sądu Najwyższego z dnia 28 lutego 2008 r., III CZP 150/07).

Należności z tytułu nieopłaconych składek mogą być dochodzone w postępowaniu egzekucyjnym, pod warunkiem, że nie uległy przedawnieniu.

Termin przedawnienia należności z tytułu składek od momentu wejścia w życie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych ulegał zmianom. W okresie od 1 stycznia 1999 r. do 31 grudnia 2002 r. termin przedawnienia należności wynosił 5 lat, licząc od dnia, w którym stały się one wymagalne, następnie w okresie od 1 stycznia 2003 r. do 31 grudnia 2011 r. termin ten wynosił 10 lat. Przepisy intertemporalne nie określały przy tym, czy w przypadku należności, które powstały przed dniem 1 stycznia 2003 r. i nie uległy przedawnieniu do dnia 31 grudnia 2002 r., należy stosować 10-letni okres przedawnienia. Wątpliwości te ostatecznie rozwiązał Sąd Najwyższy, który w uchwałach z dnia 2 lipca 2008 r., II UZP 5/08 oraz z dnia 8 lipca 2008 r., I UZP 4/08 stanął na stanowisku, że do takich należności z tytułu składek stosuje się 10-letni termin przedawnienia. Stanowisko to zostało zaakceptowane w orzecznictwie sądów powszechnych oraz administracyjnych.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że wraz z wydłużeniem okresu przedawnienia do 10 lat na mocy ustawy z dnia 18 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2002 r. poz. 2074 ze zm.) nadano nowe brzmienie ust. 5 art. 24 ustawy systemowej, w którym ustawodawca wprowadził regulację kwestionowaną w obecnym postępowaniu, że nie ulegają przedawnieniu należności z tytułu składek zabezpieczone hipoteką lub zastawem, jednakże po upływie terminu przedawnienia należności te mogą być egzekwowane tylko z przedmiotu hipoteki lub zastawu do wysokości zaległych składek i odsetek za zwłokę liczonych do dnia przedawnienia.

Od dnia 1 stycznia 2012 r. termin przedawnienia należności z tytułu składek uległ skróceniu z 10 do 5 lat. W tym przypadku, w przeciwieństwie do poprzedniej nowelizacji, ustawodawca wprowadził przepis przejściowy, zgodnie z którym do przedawnienia należności z tytułu składek, którego bieg rozpoczął się przed dniem 1 stycznia 2012 r., stosuje się przepisy w brzmieniu nadanym tą ustawą, z tym że 5-letni bieg przedawnienia rozpoczyna się od dnia 1 stycznia 2012 r. Natomiast jeżeli przedawnienie rozpoczęte przed dniem 1 stycznia 2012 r. nastąpiłoby zgodnie z przepisami dotychczasowymi wcześniej - przedawnienie następuje z upływem tego wcześniejszego terminu.

Zgodnie z brzmieniem art. 24 ust. 4 ustawy systemowej termin przedawnienia należności z tytułu składek liczony jest od dnia, w którym składki stały się wymagalne, czyli daty te będą się różniły w zależności od rodzaju płatnika, gdyż terminy płatności składki to 5, 10, 15 dzień następnego miesiąca (art. 47 ust. 1 ustawy systemowej).

zgodnie porozumienie między dłużnikiem i ZUS ani też jednostronne oświadczenie dłużnika, a tylko wniosek ZUS poprzedzający wydanie i doręczenie decyzji określającej wysokość zaległości. Do ustanowienia hipoteki przymusowej nie jest konieczna zgoda dłużnika (właściciela nieruchomości), nie może on również skutecznie sprzeciwić się jej ustanowieniu, pod warunkiem, że zostały spełnione okoliczności warunkujące jej wpisaniu.

Zasadniczo hipoteka powstaje przez dokonanie wpisu do księgi wieczystej. Wpis hipoteki do księgi wieczystej ma charakter konstytutywny. Ma on jednak moc wsteczną od chwili złożenia wniosku o dokonanie wpisu (art. 29 ustawy o księgach wieczystych i hipotece). Wpis do księgi wieczystej na ubezpieczenia społeczne, następuje zatem na rzecz Skarbu Państwa oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jako dysponenta FUS (zob. postanowienie SN z 19 września 2002 r., V CKN 1223/00, OSNC z 2013 r. nr 9, poz. 97 z glosą J. Jończyka, OSP z 2004 r., Nr 7-8, poz. 97)

Zgodnie z art. 26 ust. 3 ustawy systemowej podstawą ustanowienia hipoteki przymusowej jest doręczona decyzja o określeniu wysokości należności z tytułu składek, o odpowiedzialności osoby trzeciej lub o odpowiedzialności następcy prawnego. Jeśli nieruchomość należąca do dłużnika nie posiada urządzonej księgi wieczystej, ZUS może wystąpić z wnioskiem do sądu o jej założenie. Dłużnik ma obowiązek, na żądanie ZUS, wyjawić nieruchomości oraz przysługujące mu prawa majątkowe, które mogą być przedmiotem hipoteki przymusowej lub zastawu, jeżeli z dowodów zgromadzonych w postępowaniu wynika, że należności z tytułu składek mogą zostać nieopłacone. W tym celu składa oświadczenie pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania.

Co do zasady, zgodnie z art. 26 ust. 3 ustawy systemowej, hipoteka przymusowa może być ustanowiona na wszystkich nieruchomościach dłużnika. Stosownie zaś do ust. 3a i 3b tego przepisu przedmiotem hipoteki przymusowej może być: część ułamkowa nieruchomości, jeżeli stanowi udział dłużnika; nieruchomość stanowiąca przedmiot współwłasności łącznej dłużnika i jego małżonka; nieruchomość stanowiąca przedmiot współwłasności łącznej wspólników spółki cywilnej lub część ułamkowa nieruchomości stanowiąca udział wspólników spółki cywilnej - w przypadku gdy dłużnikiem jest spółka, użytkowanie wieczyste wraz z budynkami i urządzeniami na użytkowanym gruncie stanowiącymi własność użytkownika wieczystego lub udział w tym prawie; spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu lub udział w tym prawie; wierzytelność zabezpieczona hipoteką; statek morski lub statek morski w budowie wpisane do rejestru okrętowego.

Zaspokojenie z przedmiotu hipoteki przymusowej następuje w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, chyba że z przedmiotu hipoteki jest prowadzona egzekucja przez sądowy organ egzekucyjny. Hipoteka przymusowa jako forma zabezpieczania należności składkowych ma istotne znaczenie ze względu regulację zawartą

i w Ordynacji podatkowej (etap końcowy, tj. wpis hipoteki do księgi wieczystej - art. 35 § 3 ordynacji podatkowej). W zakresie nieuregulowanym w tych przepisach do hipoteki ma także zastosowanie ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece.

Trybunał Konstytucyjny rozstrzygając o niezgodności z art. 64 ust 2 Konstytucji art. 70 § 6 Ordynacji podatkowej nie wydał wyroku zakresowego odnoszącego się do stanu faktycznego skargi konstytucyjnej – dotyczącego etapu kontroli podatkowej, lecz orzekł o niezgodności tego przepisu wprost. W uzasadnieniu wyroku zaakcentował, że skoro ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie instytucji przedawnienia zobowiązań podatkowych (por. art. 70 Ordynacji podatkowej), to przy określaniu zasad działania tej instytucji (w szczególności tych o charakterze gwarancyjnym, takich jak długość terminu przedawnienia, zasady jego zawieszania, przerywania i wyłączenia), powinien przestrzegać standardów konstytucyjnych. Trybunał wskazał, że w omawianym przypadku przysługujący ustawodawcy margines swobody ustalania rozwiązań z zakresu prawa daninowego został przekroczony. Trybunał uznał, że wyłączenie instytucji przedawnienia w odniesieniu do zobowiązań zabezpieczonych hipoteką powoduje jej pozorność. Trybunał Konstytucyjny krytycznie odniósł się do dwóch aspektów art. 70 § 6 Ordynacji podatkowej, a mianowicie tego, że całkowicie wyłącza on przedawnienie niektórych rodzajów należności podatkowych (w badanym stanie prawnym: zabezpieczonych hipoteką przymusową w czasie kontroli podatkowej), a równocześnie czyni to na podstawie nieuzasadnionego i arbitralnego kryterium (formy zabezpieczenia należności podatkowych). Ponadto prowadzi to do zróżnicowania sytuacji podatników posiadających nieruchomości w porównaniu do tych, którzy nie posiadają nieruchomości. W odniesieniu do tych pierwszych przedawnienie nie nastąpi bowiem nigdy (jeśli oczywiście organ zabezpieczy te należności hipoteką), a w przypadku tych drugich ma ono miejsce już po upływie 5 lat od końca roku, w którym ta zaległość powstała. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ustalone naruszenie zasady równości ochrony praw majątkowych podatników ma charakter kwalifikowany i niebudzący wątpliwości, pomimo że brak przedawnienia zobowiązań podatkowych korzystnie przyczynia się do egzekwowania obowiązku płacenia podatków. W ocenie Trybunału ten sam cel, tj. zapewnienie maksymalnej ściągальności podatków, można osiągnąć mniej dolegliwymi dla podatnika metodami. Całkowity brak przedawnienia należności zabezpieczonych hipoteką przymusową stanowi więc przekroczenie zakresu swobody regulacyjnej, przysługującego ustawodawcy w zakresie prawa podatkowego. Trybunał podtrzymał pogląd, że ustawodawca dysponuje dużym marginesem swobody decyzyjnej określania zasad i terminów przedawnienia należności podatkowych. Zwrócił jednak uwagę, że granice dla działań prawodawczych wyznaczają zasady, wartości i normy konstytucyjne, które zabraniają tworzenia instytucji pozornych, niesprawiedliwych, nadmiernie ograniczających prawa podatnika oraz podważających jego zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zastrzegł przy tym wyraźnie, że warunków tych nie

8 października 2013 r., SK 40/12 o konieczności pilnej zmiany obecnego art. 70 § 8 ustawy - Ordynacja podatkowa, a także art. 24 ust. 5 ustawy systemowej

4. Należy zwrócić uwagę na korzystne dla ubezpieczonych stanowisko sądów powszechnych i administracyjnych, które dokonują prokonstytucyjnej wykładni art. 24 ust. 5 ustawy systemowej. Z orzecznictwa sądów powszechnych i sądów administracyjnych wynika, że art. 24 ust. 5 ustawy systemowej należy ocenić jako niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, co skutkuje niemożnością jego zastosowania. W związku z tym ustanowienie hipoteki przymusowej na nieruchomości nie wyklucza przedawnienia zobowiązania zabezpieczonego hipoteką, co oznacza, że termin przedawnienia należności składkowych biegnie na zasadach ogólnych. Oczywistość argumentów w tym względzie nie stanowi podstawy do uruchomienia procedury pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego (por. wyrok z dnia 29 września 2015 r. Sądu Apelacyjnego w Katowicach, III AUa 2392/13; wyrok z dnia 30 marca 2017 r. Sądu Apelacyjnego z Gdańska, IIIAUa 1644/16; wyrok z dnia 12 kwietnia 2017 r. Sądu Apelacyjnego w Poznaniu, III AUa 1119/16; wyrok z dnia 20 kwietnia 2017 r. Sądu Apelacyjnego w Szczecinie, III AUa 480/16; wyrok z dnia 10 października 2017 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, I SA/Gl 582/17; wyrok z dnia 1 lutego 2017 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, I SA/Gl 1132/16; wyrok z dnia 7 września 2016 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu, I SA/Op 202/16; wyrok z dnia 27 czerwca 2017 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z Łodzi, III SA/Łd 160/17; wyrok z dnia 24 maja 2017 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, III SA/Po 1264/16).

Stanowisko sądów wskazuje, że celem zastosowania wykładni prokonstytucyjnej jest zapobieżenie sytuacji, w której doszłoby do zróżnicowania uprawnień lub obowiązków podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji faktycznej. W orzecznictwie rozstrzygana jest kwestia, czy wystąpił problem tzw. oczywistej niekonstytucyjności. Zasadniczo sytuacja oczywistej niekonstytucyjności zachodzi wówczas, gdy porównywane przepisy ustawy i Konstytucji dotyczą regulacji tej samej materii i są ze sobą sprzeczne (R. Hauser, J. Trzcíński w: "Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego", Warszawa 2008, s. 32). Tego typu założenie występuje również w przypadku gdy ustawodawca wprowadził regulację identyczną jak norma objęta już wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego (zob. M. Wiącek w: "Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego", Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011, s. 266-268). W wyroku z dnia 22 maja 2007 roku, w sprawie SK 36/06, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że stwierdzenie przez Trybunał niekonstytucyjności określonej normy prawnej nie pozostaje bez znaczenia dla stosowania normy zamieszczonej w przepisie tożsamym. W takim przypadku dochodzi bowiem do obalenia domniemania konstytucyjności przepisu, który nie podlegał rozpoznaniu przed Trybunałem.



przez Trybunał Konstytucyjny niezgodność określonego przepisu z Konstytucją, dopóty ten przepis podlega stosowaniu i może stanowić podstawę merytorycznych rozstrzygnięć sądowych. Bezpośredniość stosowania Konstytucji nie oznacza kompetencji do kontroli konstytucyjności obowiązującego ustawodawstwa przez sądy i inne organy powołane do stosowania prawa. Tryb tej kontroli został bowiem wyraźnie i jednoznacznie ukształtowany przez samą Konstytucję. Przepis art. 188 ustawy zasadniczej zastrzega orzekanie w tych sprawach do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a przewidziane w art. 178 ust. 1 Konstytucji związanie sędziego ustawą obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 2 kwietnia 2009 r., IV CSK 485/08; z dnia 24 listopada 2015 r., II CSK 517/14; z dnia 17 marca 2016 r., V CSK 377/15, OSNC 2016 Nr 12, poz. 148 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 listopada 2010 r., II GSK 1208/10, LEX nr 746078).

W tym judykacie Sąd Najwyższy nie podzielił poglądu o oczywistej niekonstytucyjności art. 24 ust. 5 ustawy systemowej odwołującego się do argumentacji zawartej w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2013 r., SK 40/12. W ocenie Sądu Najwyższego rozważania Trybunału Konstytucyjnego poczynione zostały jednoznacznie na tle przepisów podatkowych i odnoszą się tylko do przedawnienia należności z tytułu podatków, przy - co należy zauważyć - szczególnym uwzględnieniu możliwości ustanowienia ich zabezpieczenia hipoteką przymusową już na etapie kontroli podatkowej (a więc jeszcze przed wydaniem decyzji wymiarowej, a nawet przed ustaleniem istnienia zobowiązania podatkowego). Chociaż treść art. 24 ust. 5 ustawy systemowej jest zbieżna z brzmieniem art. 70 § 6 Ordynacji podatkowej, to materia regulowana aktami normatywnymi zawierającymi te przepisy nie jest tożsama. Sąd Najwyższy podkreślił, że „składki na ubezpieczenia społeczne posiadają - podobnie jak podatki - charakter świadczeń o charakterze publicznoprawnym (...) O ile jednak cechą właściwą podatkom jest ich nieekwiwalentność, a ich funkcją jest zabezpieczenie równowagi budżetowej państwa, to składki na ubezpieczenia społeczne są daniną publiczną o charakterze ubezpieczeniowym i - co do zasady - ekwiwalentnym, i jako takie podlegają szczególnej ochronie. Składki na ubezpieczenia społeczne decydują bowiem o kondycji finansowej funduszy ubezpieczeń społecznych, przekładającej się na sytuację finansową ubezpieczonych (w szczególności na wypadek starości lub utraty zdolności do zatrudnienia), w tym tych, którzy składki w części finansują nie będąc ich płatnikami (art. 16 w związku z art. 4 pkt 2 ustawy systemowej). Ocena konieczności i zasadności wyjątków od - wyrażonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji - zasady równej ochrony własności, w sytuacji uchylania się przez nierzetelnego płatnika składek od wykonania bezspornego obowiązku składowego w ostatecznie ustalonej wysokości, wymagałaby zatem starannej i przemyślanej wykładni, przeprowadzonej przy uwzględnieniu, między innymi, po

zawierają pośrednio w swojej treści także zasadę ochrony podstaw materialnego bytu obywateli (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 2010 r., P 29/08)

Jednocześnie należy mieć na uwadze, iż w zakresie prawa daninowego (ubezpieczeniowego), treść normatywna art. 64 ust. 2 Konstytucji RP nabiera szczególnego znaczenia, na co wskazywał Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie. Zdaniem Trybunału ingerencja w sferę praw majątkowych należy do zasadniczej treści podatku (por. wyrok z dnia 14 września 2001 r., SK 11/00). Tym samym, ciężary publiczne w postaci prawidłowo stanowionych podatków nie mogą być uznane za niekonstytucyjną ingerencję w sferę własności i innych praw majątkowych (por. wyroki z 20 listopada 2000 r., K 41/02; z dnia 30 listopada 2004 r., SK 31/04). Innymi słowy nałożenie obowiązku uiszczenia składki na ubezpieczenia społeczne jest – w szerokim sensie - oddziaływaniem na sytuację ekonomiczną płatnika składek. Obowiązek uiszczenia składki prowadzi bowiem do zmniejszenia jego przychodów. Jak jednak stwierdzał Trybunał w dotychczasowym orzecznictwie, nie każde takie oddziaływanie jest równoznaczne z ingerowaniem w sferę własności. Nie jest ograniczeniem własności w rozumieniu art. 64 ust. 3 Konstytucji obligowanie podmiotów prawa do ponoszenia określonych w ustawie ciężarów finansowych (danin) na cele publiczne (zob. -wyrok TK z 30 stycznia 2001 r., sygn. K 17/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 4). Zgodnie z utrwalonym poglądem prawnym Trybunału podatki stanowią naturalną formę obciążania praw majątkowych konkretnymi zobowiązaniami, a zawarte w Konstytucji ograniczenia - w tym ustanawiające obowiązek ponoszenia ciężarów podatkowych - kształtują ramy konstytucyjnego pojmowania prawa własności. W rezultacie - jak przyjmował Trybunał - treść normatywna konstytucyjnego pojęcia własności zawiera w sobie także obowiązki, które wynikają z konieczności ponoszenia ciężarów publicznych, bez których nie byłoby możliwe zabezpieczenie tychże praw (zob. wyrok TK z 16 kwietnia 2002 r., SK 23/01, OTK ZU nr 3/ A/2002, poz. 26; wyrok TK z dnia 13 października 2008 r. K 16/07)..

Co istotne jednak, przywołane rozumienie art. 64 ust. 2 Konstytucji RP w odniesieniu do prawa daninowego nie stanowi zasady bezwzględnej. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że przepisy regulujące problematykę danin publicznych muszą być zgodne z całokształtem obowiązujących norm i zasad konstytucyjnych, nie mogą prowadzić do naruszenia wartości objętych ochroną konstytucyjną, a w szczególności nie mogą kształtować obowiązku podatkowego w taki sposób, że stałby się on instrumentem konfiskaty mienia - por. wyroki dotyczące obowiązku płacenia podatku ( wyrok TK z dnia 11 grudnia 2001 r., SK 16/00; z dnia 7 czerwca 1999 r., K 18/98; z dnia 5 stycznia 1999 r.; K 27 /98; z dnia 25 listopada 1997 r.; K 26/97; z dnia 17 listopada 2010 r., SK 23/07).

Uwagi te należy w pełni odnieść do pozostałych, niepodatkowych, danin publicznych, w tym składek na ubezpieczenia społeczne.

publicznego, z którym jest połączona; czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zob. wyrok z 29 stycznia 2002 r., sygn. K 19/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 1).

Trybunał Konstytucyjny analizował kwestię dopuszczalności ograniczania własności i praw majątkowych, w kontekście art. 31 ust. 3 Konstytucji, w wielu orzeczeniach, m.in. w wyrokach z 12 stycznia 1999 r., P 2/98 (OTK ZU nr 1/1999, poz. 2) i z 3 października 2000 r., K 33/99 (OTK ZU nr 6/2000, poz. 188). Wskazał w nich, że żadne z praw majątkowych gwarantowanych w art. 64 Konstytucji nie ma charakteru absolutnego i ograniczenie ich przez ustawodawcę jest dopuszczalne, powinno jednak podlegać weryfikacji z punktu widzenia przesłanek sformułowanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, najobszerniej precyzującym warunki zgodności z Konstytucją wprowadzonych ograniczeń. Norma ta umożliwia Trybunałowi Konstytucyjnemu "ważenie" decyzji, gdy pojawiają się kolizje kilku praw chronionych konstytucyjnie albo gdy ingerencja ustawodawcy dokonana w celu ochrony jednej wartości konstytucyjnej powoduje nadmierne ograniczenie innej takiej wartości. Ocena, czy ustawodawca zachował wymaganą proporcjonalność, zależy od intensywności ingerencji (przedmiot, uciążliwość) i interesu, w jakim została wprowadzona. Wkroczenie "w istotę" własności może wynikać z kumulacji ograniczeń, z których każde brane oddzielnie nie prowadziłyby do niekonstytucyjności (por. wyroki TK z: 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98; 10 października 2000 r., sygn. P 8/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 190, z dnia 4 listopada 2010 r. K 19/06; E. Łętowska, Własność i jej ochrona jako wzorzec kontroli konstytucyjności. Wybrane problemy, "Kwartalnik Prawa Prywatnego", z. 4/2009, s. 911).

Zasada równej ochrony własności oznacza, że właściciele, którzy znajdują się w podobnej sytuacji, powinni być traktowani według jednakowej miary oraz bez dyskryminujących faworyzujących różnicowań. Implikuje to niezbędność zapewnienia tego samego poziomu ochrony prawa własności przez przyznanie tych samych uprawnień i nałożenie tych samych obowiązków. Jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy odznaczają się określoną cechą wspólną, to zachodzi wówczas odstępstwo od zasady równości wobec prawa. Odstępstwo od równego traktowania sytuacji podobnych nie zawsze jest konstytucyjnie niedopuszczalne, ponieważ mogą zachodzić przypadki, gdy odmienność tego potraktowania będzie usprawiedliwiona. Wówczas niezbędna jest ocena przyjętego kryterium różnicowania, jego racjonalności i proporcjonalności oraz zgodności z wartościami, zasadami i innymi normami konstytucyjnymi (zob. wyroki TK z: 3 lipca 2013 r., sygn. akt P 49/11; 21 lipca 2014 r., sygn. akt K 36/13).

6. W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich domniemanie konstytucyjności art. 24 ust. 5 ustawy nie może zostać utrzymane, bowiem instytucja ta różnicuje w istotny sposób

przedawnienia zobowiązań składkowych niż pozostałych. Taka sytuacja prowadzi do nieuprawnionego przeniesienia ciężaru nieprzedawnialności zobowiązań składkowych tylko na jedną z kategorii podmiotów, tj. na właścicieli nieruchomości. Rzecznik Praw Obywatelskich nie znajduje argumentów przemawiających za bardziej rygorystycznym traktowaniem tej właśnie grupy podmiotów. Tym samym przepis ten narusza zasadę równości ochrony praw majątkowych, wywodzoną z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Po trzecie, zaskarżony przepis natomiast pozwala na egzekwowanie długu przez dziesięciolecie, tworząc stan niepewności. Z kolei zapewnienie obywatelowi bezpieczeństwa prawnego zakłada umożliwienie mu przewidywania działań organów władzy publicznej. W opinii Rzecznika konstrukcja omawianego art. 24 ust. 5 ustawy systemowej nie stwarza takich możliwości podatnikom. W demokratycznym państwie prawa nie może dochodzić do sytuacji, w których na skutek niekonstytucyjnych regulacji prawnych obywatel może stać się tzw. dożywotnim dłużnikiem państwa, jeżeli posiada określone składniki majątku, na których można dokonać zabezpieczenia rzeczowego. Podatnik ma prawo oczekiwać, że po upływie oznaczonego czasu dojdzie do wygaśnięcia zobowiązania. Ponadto wpływ zaskarżonej regulacji prowadzącej do dożywotniej egzekucji należności z tytułu składek nie jest jednoznacznie pozytywny, ponieważ może budzić zastrzeżenia z punktu widzenia nakazu sprawnego działania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Wreszcie dokonanie takiego zróżnicowania przeprowadzono poprzez zastosowanie nieuzasadnionego i arbitralnego kryterium, odwołując się do formy zabezpieczenia należności. Wobec tego zaskarżony przepis jest sprzeczny z przesłankami i granicami wynikającymi z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak w piśmie procesowym z dnia 14 marca br.



W załączeniu:

4 odpisy pisma procesowego